



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0096869-80.2024.8.19.0001

APELANTE: INDEPENDÊNCIA ADMINISTRADORA DE BENS S.A.

APELADO: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

RELATOR: DESEMBARGADOR JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA. PRESCRIÇÃO. INAPLICABILIDADE AUTOMÁTICA DO TEMA 229 DO STJ AOS EMBARGOS. CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE PROVA PERICIAL. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Apelação cível interposta contra sentença que, nos autos de embargos à execução fiscal, extinguiu o processo ao reconhecer (i) a preclusão da alegação de nulidade de citação e (ii) a prescrição quinquenal da pretensão anulatória, com fundamento no Decreto nº 20.910/1932 e no Tema nº 229 do STJ.

2. A embargante sustenta a inexistência de infrações urbanísticas, a nulidade da citação no processo executivo e o cerceamento de defesa em razão do julgamento antecipado sem a realização de prova pericial de engenharia.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932, à luz do Tema nº 229 do STJ, impede o exercício da defesa em sede de embargos à execução fiscal e se o indeferimento de prova pericial essencial configura cerceamento de defesa apto a ensejar a nulidade da sentença.

III. Razões de decidir

4. A aplicação do Tema nº 229 do STJ, relativo à ação anulatória autônoma, não afasta automaticamente o exercício



da defesa em embargos à execução fiscal, instrumento de natureza reativa submetido ao prazo do art. 16 da Lei nº 6.830/1980, cujo termo inicial se vincula à garantia do juízo.

5. A devolução judicial do prazo para apresentação dos embargos, em decisão preclusa, consolida a tempestividade da defesa e atrai a incidência dos princípios da boa-fé processual e da proteção da confiança.

6. A controvérsia envolve matéria fático-técnica relativa à existência de obras irregulares, cuja apuração demanda prova pericial de engenharia, não sendo suficiente a análise exclusivamente documental.

7. O indeferimento da prova pericial requerida, seguido do julgamento contrário à parte por ausência de comprovação técnica, configura cerceamento de defesa, em afronta ao contraditório e à ampla defesa (CF/1988, art. 5º, LV; CPC, art. 464).

8. Jurisprudência do STJ no sentido de que há cerceamento de defesa quando o magistrado indefere a produção de prova e julga o feito com fundamento na insuficiência probatória.

IV. Dispositivo e tese

9. Recurso provido para afastar a prescrição reconhecida na sentença, anular o julgado por cerceamento de defesa e determinar o retorno dos autos à origem para reabertura da instrução probatória.

Tese de julgamento:

“A aplicação do prazo quinquenal do Decreto nº 20.910/1932, nos termos do Tema nº 229 do STJ, não impede o exercício da defesa em embargos à execução fiscal quando assegurado o contraditório no processo executivo.

Configura cerceamento de defesa o indeferimento de prova pericial essencial, seguido de julgamento desfavorável por insuficiência de prova.”

Dispositivos relevantes citados:

CF/1988, art. 5º, LV; CPC, arts. 355, 464, 485, V, e 487, II; Lei nº 6.830/1980, art. 16; Decreto nº 20.910/1932.

Jurisprudência relevante citada:



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



STJ, AGINT NO ARESP 1.406.156/SP, REL. MIN. GURGEL DE FARIA, 1ª TURMA, J. 28.06.2021; TJRJ, APELAÇÃO Nº 0064269-81.2016.8.19.0002, REL. DES. FERNANDO CESAR FERREIRA VIANA, 7ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, J. 03.03.2026.

TJ-RJ - APELAÇÃO: 08290383620228190038 202500112631, RELATOR.: DES(A). MARIA AGLAE TEDESCO VILARDO, DATA DE JULGAMENTO: 08/04/2025, DÉCIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, DATA DE PUBLICAÇÃO: 28/04/2025.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº **0096869-80.2024.8.19.0001**, interposta por **INDEPENDÊNCIA ADMINISTRADORA DE BENS S.A.**, tendo como apelado o **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que integram a Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **conhecer do recurso e DAR-LHE PROVIMENTO**, nos termos do voto do Relator.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES
Desembargador Relator

RELATÓRIO

Registre-se, de início, que adoto integralmente o relatório formulado na r. sentença de ID 408, proferida pelo Juízo da 12ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, cujos trechos seguem abaixo





transcritos, e que passam a fazer parte integrante da presente decisão, nos termos do artigo 164, § 4º, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça:

“Trata-se de Embargos à Execução Fiscal opostos por INDEPENDÊNCIA ADMINISTRADORA DE BENS S.A. em face do MRJ, para desconstituir o crédito exigido na Execução Fiscal nº 0339514-54.2015.8.19.0001, no montante histórico de R\$ 908.001,50, relativo a multas aplicadas por suposta realização de obras irregulares (sem licença) no imóvel situado na Avenida Atlântica, 1130. A Embargante alegou (fls. 3/34), em síntese, que as multas carecem de fundamentação por terem sido ignorados os recursos administrativos realizados ao longo de uma década e por não haver descrição exata das obras ilegalmente realizadas. Sustentou que nenhuma obra foi realizada sem licença prévia e que a execução se baseia em ilações e presunções de funcionários do Embargado, sem vistoria física, decorrentes da desistência da Embargante em prosseguir com a alteração de uso do imóvel (de hotel para escritórios) devido ao alto custo da contraprestação de aproximadamente R\$ 7 milhões. Em preliminar, arguiu a ausência de comprovação de citação válida na Execução Fiscal, devido à falta do Aviso de Recebimento (AR), o que violaria o devido processo legal. No mérito, defendeu a anulação das multas e a procedência dos Embargos por ausência de liquidez e certeza dos títulos, e por afronta aos princípios da ampla defesa, contraditório e legalidade (art. 142 do CTN). A Embargante protestou pela produção de todos os meios de prova, incluindo a realização de audiência de conciliação e instrução para oitiva de envolvidos e a produção de prova pericial de engenharia. Foi atribuído à causa o valor de R\$ 1.089.601,80. A inicial foi instruída com os documentos de fls. 35/169. O MRJ apresentou Impugnação (às fls. 194/202, com documentos de fls. 203/215) defendendo a regularidade da citação nos autos da Execução Fiscal, cujas certidões gozam de presunção de legitimidade e que o comparecimento espontâneo da Embargante supre eventual vício citatório. No





mérito, alegou que os atos foram praticados com amparo legal, e que o processo administrativo de origem (nº 14/360.042/1988) foi juntado integralmente à Execução Fiscal. Por fim, afirmou que o cerne que originou os Autos de Infração já obteve apreciação jurisdicional no processo nº 0031080-72.2003.8.19.0001. Ainda, indicou não ter novas provas a produzir. Em Réplica (às fls. 227/234, com documentos de fls. 235/331), a Embargante insistiu na realização de audiência de conciliação e instrução, alegando ser essencial para esclarecer as "obras irregulares". Reiterou a tese de prescrição da Execução por falta de comprovação de citação válida e reforçou a alegação de que a iliquidez e a incerteza das multas exigem prova pericial de engenharia. O MRJ se manifestou sobre os documentos às fls. 349/350. O MP às fls. 337 manifestou-se pela desnecessidade da audiência de conciliação, dada a indisponibilidade do direito. Considerou descabido o deferimento de prova pericial, sugerindo que, a critério da parte interessada, poderia ser produzida prova pericial mais adequada. Em fls. 341, despacho determinando a intimação das partes nos termos dessa promoção ministerial. A Embargante peticionou (fls. 346/347) reiterando a necessidade da audiência de instrução e oitiva de depoentes e testemunhas, sob pena de cerceamento de defesa. O Município, em manifestação (fls. 349/350), ratificou a desnecessidade da conciliação pela indisponibilidade do crédito e reiterou a regularidade da citação, afirmando que a documentação da própria Embargante demonstra alterações em pavimentos cuja destinação não permitia uso comercial. O MP às fls. 356 reiterou a desnecessidade da prova testemunhal. Às fls. 359, decisão indeferindo a produção da prova testemunhal, por considerá-la desnecessária ao deslinde da controvérsia, bem como determinou que a Embargante esclarecesse o escopo da prova pericial mencionada. A Embargante opôs Embargos de Declaração (fls. 362/363) contra o indeferimento da prova testemunhal, alegando que tal prova era imprescindível para delimitar o escopo da perícia subsequente e para questionar as





alegações genéricas de obras irregulares. Ainda, às fls. 365/366 delimitou o escopo da prova pericial, cujo objetivo era demonstrar a eventual inexistência dos fatos geradores e a nulidade das autuações, com quesitos voltados a apurar a existência e a veracidade de obras irregulares à época das autuações, com base em vestígios e documentos administrativos. Em fl. 371 foram rejeitados os Embargos de Declaração, por entender que a decisão anterior foi clara e que os embargos não se prestavam a modificar o conteúdo da decisão de mérito. Ato contínuo, o Juízo determinou a manifestação das partes sobre a eventual prescrição da pretensão anulatória de lançamento, em observância ao artigo 10 do Código de Processo Civil. O MRJ (fl. 378) manifestou-se alegando que a pretensão anulatória da Embargante estaria prescrita, pois as autuações ocorreram entre abril e novembro de 2014, e a ciência inequívoca se deu em dezembro de 2014, tendo o prazo de 5 anos (Decreto nº 20.910/32) expirado em dezembro de 2019, antes da interposição dos Embargos. Foi certificada a ausência de manifestação da parte Embargante sobre a prescrição (fl.379). Em manifestação final, o MP (fls. 402/405) opinou pela improcedência dos embargos por considerar cabível o julgamento antecipado da lide, sustentando que as multas decorrem de autos de infração regularmente lavrados, com contraditório assegurado. Afirmou que a alegação de inexistência de obras irregulares carece de comprovação técnica robusta para infirmar a presunção de legitimidade dos atos administrativos. Mencionou que as CDAs atendem aos requisitos legais e que a questão da nulidade da citação foi superada pelo comparecimento espontâneo da parte. (...)

Trata-se de ação por meio da qual a parte autora pretende o reconhecimento da nulidade dos lançamentos que baseiam a execução fiscal em apenso sob o argumento de não preencher os requisitos legais, bem como não ter informações sobre a suposta conduta indevida perpetrada.



O feito comporta o julgamento no estado em que se encontra, sem necessidade de produção de provas em audiência, razão pela qual, na forma do artigo 355, inciso I do Código de Processo Civil, conheço diretamente do pedido.

(...)

Compulsando-se os autos da Execução Fiscal nº 0339514-54.2015.8.19.0001, verifica-se que a alegação de ausência de citação já foi suscitada e rejeitada naquele feito, não sendo cabível sua rediscussão nestes embargos, sob pena de afronta aos artigos 505 e 507 do CPC.

(...)

Firmadas tais premissas, verifica-se que a pretensão deduzida é de anulação dos lançamentos, sujeitando-se, portanto, ao prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/1932.

Considerando que os embargos foram opostos apenas em 2024, após o decurso de mais de cinco anos desde a constituição definitiva do crédito, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão anulatória.

(...)

Ante o exposto, JULGO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, com base no artigo 485, inciso V, do Código de Processo Civil, o pedido de declaração de nulidade da citação na execução fiscal e, no mais, DECLARO prescrita a pretensão da embargante de anulação dos autos de infração, julgando EXTINTO o processo com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, inciso II, do Código de Processo Civil.

Condeno a Embargante ao pagamento das despesas processuais e dos honorários advocatícios, estes fixados sobre o valor atualizado da causa, corrigido pelo IPCA-E a partir do ajuizamento, acrescidos de juros nos termos do artigo 1º-F da Lei nº 9.494/97, observados os percentuais mínimos previstos no artigo 85, §3º, do CPC.

Certificado o trânsito em julgado, traslade-se cópia desta sentença para os autos da execução fiscal em apenso para



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



prosseguimento. Nada mais sendo requerido, dê-se baixa e arquivem-se."

Trata-se de recurso de apelação cível interposto por INDEPENDÊNCIA ADMINISTRADORA DE BENS S.A. contra a r. sentença de ID 408, a qual, nos autos dos Embargos à Execução Fiscal ajuizados em face do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, julgou extinto o processo com julgamento de mérito pelo acolhimento de prejudicial de prescrição quinquenal da pretensão anulatória do débito.

Como já relatado, em sua petição inicial (ID 03), a embargante sustentou a nulidade absoluta dos créditos representados pelas Certidões de Dívida Ativa (CDAs) nºs 63/345271/2014, 63/347721/2014, 63/352382/2014, 63/357951/2014 e 63/009373/2015, emitidas para a cobrança de multas administrativas urbanísticas no valor originário de R\$ 300.875,70, decorrentes de suposta execução de reformas e alterações físicas sem licença prévia no imóvel localizado na Avenida Atlântica, nº 1130, Copacabana.

Aduziu a devedora, em síntese, a ocorrência de vício de nulidade insanável na citação eletrônica procedida nos autos da Execução Fiscal de origem (nº 0339514-54.2015.8.19.0001), ante o manifesto descumprimento das regras do Convênio firmado entre o Município e este Tribunal de Justiça, bem como pela certidão eletrônica com data de entrega impossível e incongruente ("20/11/0027"). No tocante ao mérito da autuação, asseverou a inexistência material das supostas infrações físicas imputadas pela municipalidade, afirmando que a estrutura do imóvel (antigo hotel) encontrava-se intocada e finalizada sob os parâmetros do "Habite-se" parcial concedido desde o ano de 1999, decorrendo as multas de mera presunção fiscal unilateral após o desinteresse da empresa em converter o edifício para salas comerciais em virtude da exorbitante contrapartida financeira exigida a título de "mais valia" (R\$ 7 milhões). Para evidenciar a ausência de intervenções físicas e reformas posteriores a 1999, requereu expressamente a realização de prova pericial de engenharia civil.

O Município do Rio de Janeiro apresentou impugnação no ID. 194, alegando a regularidade formal das CDAs fundadas no Processo





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



Administrativo nº 14/360.042/1988, a higidez das certidões cartorárias de citação eletrônica e a impossibilidade de alteração do julgado frente à coisa julgada decorrente de ação anterior (Apelação Cível nº 54755/09). Defendeu, outrossim, o julgamento imediato da lide pela desnecessidade da prova pericial requerida, bem como a ocorrência de prescrição da pretensão desconstitutiva dos autos de infração.

O Ministério Público em primeiro grau oficiou no ID. 402, manifestando-se pelo julgamento antecipado do feito e opinando pela improcedência dos embargos.

Sobreveio a r. sentença de ID 408, por meio da qual se julgou extinto o feito sem resolução do mérito (artigo 485, inciso V, do CPC) o pedido de nulidade de citação, por enxergar a ocorrência de preclusão consumativa, alegando que a tese já havia sido rejeitada por decisão proferida nos autos do feito executivo, bem como se julgou extinto o processo com resolução de mérito (artigo 487, inciso II, do CPC), pronunciando a prescrição da pretensão desconstitutiva das multas administrativas. O juízo singular amparou-se no Tema nº 229 do Superior Tribunal de Justiça e no prazo de 5 anos regulado pelo Decreto nº 20.910 de 1932, fixando como termo inicial da prescrição a data de constituição definitiva dos créditos em sede administrativa (ocorrida entre 2014 e 2015), asseverando que a oposição de embargos somente no ano de 2024 ultrapassaria manifestamente o quinquênio legal.

Opostos embargos de declaração pela executada (ID 430), foram os mesmos rejeitados por decisão integrativa (ID 490), sustentando o juízo singular que a prescrição é sempre da pretensão, independentemente da via eleita, e que a penhora posterior não faz renascer prazo já fulminado.

Irresignada, a embargante interpôs recurso de apelação (ID 497). Argui, preliminarmente, a nulidade da sentença por cerceamento de defesa face ao julgamento antecipado sem a realização de perícia de engenharia civil necessária para demonstrar a inexistência física de obras contemporâneas no imóvel. No mérito do débito, assevera a inaplicabilidade do Tema nº 229 do STJ e do Decreto nº 20.910 de 1932 aos embargos de devedor, visto que estes constituem meio passivo de defesa sujeito apenas ao prazo de 30 dias regulado pelo artigo 16 da LEF, contado da penhora





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



garantidora do juízo. Reitera a nulidade de citação em virtude da ausência física do AR postal e das certidões contraditórias.

Contrarrazões oferecidas pelo Município do Rio de Janeiro (ID 527), defendendo o acerto do julgado singular e o desprovimento recursal.

A d. Procuradoria de Justiça opinou pela sua não intervenção (ID 546).

É o relatório.

VOTO

Atendidos os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, conheço do presente recurso de apelação.

De início, impõe-se rechaçar a premissa de que a discussão acerca da nulidade de citação no bojo do executivo fiscal de origem estaria acobertada por preclusão de natureza consumativa.

Como cediço, a citação representa o ato indispensável para a válida angularização processual e de existência da própria relação processual (artigo 239, *caput*, do CPC). Desse modo, eventual nulidade ou ausência do ato citatório consubstancia matéria de ordem pública, passível de arguição a qualquer tempo por simples petição e de conhecimento ex officio pelo julgador, a teor do artigo 278, parágrafo único, do CPC, não se sujeitando aos efeitos de decisões provisórias interlocutórias proferidas na execução fiscal.

Na hipótese vertente, a certidão eletrônica do cartório registrou a citação da executada em data materialmente impossível ("20/11/0027") (ID 11 da Execução Fiscal nº 0339514-54.2015.8.19.0001). Paralelamente, não consta dos autos físicos ou eletrônicos a cópia física do Aviso de Recebimento (AR) devidamente assinado.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



Estado do Rio de Janeiro
Poder Judiciário
Tribunal de Justiça
Processo: **0339514-54.2015.8.19.0001**
Fase: Juntada de AR



Data da Juntada	23/02/2017
Situação	Positivo
Data da Intimação	20/11/0027

Nesse passo, o Convênio de Cooperação Técnica firmado com o TJRJ impõe ao ente municipal exequente o dever de colacionar aos autos eletrônicos a cópia dos Avisos de Recebimento (ARs) postal positivos. A ausência de colação do documento físico obsta a verificação da regularidade da citação (quem recebeu a carta, em qual endereço e quando), retirando a certeza e a fidedignidade da certidão eletrônica de citação. O entendimento das Câmaras de Direito Público deste Tribunal reconhece a gravidade da ausência do AR:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. CITAÇÃO NÃO COMPROVADA. AUSÊNCIA DE JUNTADA DE AR. CARACTERIZADA A NULIDADE DA CITAÇÃO. INÉRCIA DA FAZENDA POR QUASE UMA DÉCADA. PRINCÍPIO DO IMPULSO OFICIAL NÃO ABSOLUTO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. PROVIMENTO AO RECURSO. 1- Demanda, objetivando pagamento de multa ç artigo 35 da Lei Municipal nº 3268/2001 e suas alterações. 2- Executado considerado citado, sem, entretanto, haver juntada de AR, comprovando a entrega do mandado no endereço correto do destinatário. 3- Violação ao entendimento do STJ. Nulidade da citação e dos atos posteriores, incluindo o auto de penhora. 4- Verificada a





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



ocorrência da prescrição. Inércia da Fazenda Municipal que não diligenciou nenhuma vez nos autos que já perdura 9 anos. 5- Princípio do impulso oficial que não é absoluto. Reconhecimento da prescrição.” (TJ-RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00683231820248190000, Relator: Des(a). MARIA CRISTINA DE BRITO LIMA, Data de Julgamento: 17/12/2024, SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 19/12/2024)

No entanto, o comparecimento espontâneo da executada ao opor os presentes embargos supriu a falta de citação para fins de andamento processual futuro, nos termos do artigo 239, § 1º, do CPC.

Obviamente, a irregularidade documental da certidão eletrônica com data impossível e a ausência do AR postal fragilizam de fato a higidez dos atos expropriatórios pretéritos. Todavia, em respeito à prudência judiciária, não se mostra adequado declarar a nulidade absoluta imediata de tais atos de penhora em sede recursal, recomendando-se que a validade e a extensão da penhora de faturamento realizada na origem em 2021 sejam oportunamente reapreciadas e decididas pelo d. juízo de primeiro grau após a regular instrução técnica e o julgamento do mérito dos presentes embargos.

Garante-se, dessa forma, a devida harmonia processual e o resguardo da garantia do juízo para o processamento regular da lide.

No mérito da prejudicial acolhida pela r. sentença, insurge-se a Apelante contra a incidência da tese jurídica firmada no Tema nº 229 do Superior Tribunal de Justiça aos embargos de devedor.

O d. juízo de primeiro grau fundamentou o decreto de prescrição asseverando que a pretensão material veiculada pela embargante ostenta evidente natureza anulatória dos lançamentos efetuados em 2014-2015, de sorte que a propositura dos embargos somente no ano de 2024 ultrapassaria de forma incontestável o prazo prescricional de 5 anos do Decreto nº 20.910 de 1932.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



Ocorre que tal posicionamento técnico desconsidera a fundamental distinção ontológica e procedimental existente entre a ação desconstitutiva autônoma e a defesa incidental.

É cediço que Ação Anulatória Autônoma se trata de ação de conhecimento, de iniciativa do devedor, destinada a obter em juízo a declaração de invalidade de um ato de lançamento tributário ou administrativo. Submete-se ao prazo de 5 anos regulado pelo Decreto nº 20.910 de 1932, cujo termo inicial é o ato de notificação definitiva do lançamento, conforme consolidado no Tema nº 229 do STJ.

Por sua vez, os Embargos à Execução Fiscal ostentam indiscutível natureza de defesa passiva, de caráter reativo, veiculados de forma incidental no bojo de um processo de execução forçada promovido pelo credor. Submetem-se ao prazo de 30 dias regulado pelo artigo 16 da LEF, cujo direito de exercício somente nasce com a formalização da garantia do juízo por meio de depósito, penhora de bens ou fiança bancária.

A tese de que a prescrição é sempre da pretensão, independentemente da via processual escolhida, ao argumento de que "a prescrição atinge a pretensão material", conduz ao completo esvaziamento do devido processo legal executivo. Se a falta de ajuizamento de ação anulatória ativa no prazo de 5 anos impedisse o executado de impugnar a validade da exação quando demandado em juízo pelo Estado, restaria nula a garantia de cognição ampla assegurada pelo artigo 16, § 2º, da LEF.

Desta feita, o direito do executado de alegar a nulidade do título ou a inexistência do fato gerador em sede de embargos rege-se pelas regras processuais da execução fiscal, cujo início do prazo de defesa se dá apenas com a constrição patrimonial garantidora. Admitir entendimento contrário significaria conferir ao ato administrativo eivado de nulidade uma inaceitável e indireta blindagem contra cognição defensiva, perpetuando cobranças ilegais por força de mera barreira formal temporal ativa, o que agride frontalmente o contraditório substancial.

Outrossim, a actio nata de defesa nasce apenas quando o patrimônio do devedor sofre a agressão do processo executivo, não havendo falar em consumação de prescrição quinquenal da defesa se a execução foi





proposta tempestivamente e a devedora opôs os embargos no prazo subsequente à constrição garantidora.

A distinção entre o prazo prescricional da ação anulatória e a faculdade de defesa em sede de execução fiscal é amplamente agasalhada pela jurisprudência das Câmaras de Direito Público deste Tribunal:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO TRIBUTÁRIO. IPTU. MUNICÍPIO DE NITERÓI. EXERCÍCIOS DE 2003 A 2005. COBRANÇA ADMINISTRATIVA REALIZADA EM 2016. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO ANULATÓRIA. DECRETO Nº 20.910/32. TEMA 229 DO STJ. TEORIA DA ACTIO NATA. COBRANÇA DE CRÉDITO JÁ EXTINTO. TEMPESTIVIDADE DA DEMANDA. PRESCRIÇÃO MATERIAL DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. TERMO INICIAL DA PRESCRIÇÃO DO IPTU. INÍCIO NO DIA SEGUINTE AO VENCIMENTO DA EXAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE CAUSA INTERRUPTIVA OU SUSPENSIVA. TEMA 980 E SÚMULA 397 DO STJ. AUSÊNCIA DE CDA. ARTIGOS 156, V, 174 E 202 DO CTN. ARTIGO 373, II DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INEXIGIBILIDADE DO CRÉDITO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. Ação anulatória ajuizada em 2016 visando à declaração de inexigibilidade de débitos de IPTU referentes aos exercícios de 2003, 2004 e 2005, em razão de cobrança administrativa realizada pela municipalidade mais de uma década após a constituição dos créditos. 2. Sentença que julgou procedente o pedido para reconhecer a prescrição material dos créditos tributários. Apelo do Município sustentando a prescrição da própria pretensão anulatória, com base no Decreto nº 20.910/32, e a higidez do lançamento. 3. **Distinção necessária entre prescrição do crédito tributário e prescrição da ação proposta pelo contribuinte. Enquanto aquela atinge o próprio direito material do ente público de exigir a prestação, esta diz respeito ao prazo para o contribuinte questionar o ato administrativo em juízo.** 4.



Prescrição da ação anulatória. Prazo quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Inaplicabilidade do termo inicial fixado no Tema Repetitivo nº 229 do STJ (data do lançamento) quando a pretensão não reside em vício de origem da exação, mas na nulidade de cobrança administrativa de créditos já extintos por força de lei (Art. 156, V, do CTN). 5. Aplicação da teoria da actio nata. O direito de ação nasce com a ciência inequívoca da lesão ao patrimônio jurídico. Na espécie, a lesão ocorreu apenas com a notificação administrativa tardia, momento em que surgiu o interesse processual em repelir a cobrança de dívida juridicamente inexistente. Tempestividade reconhecida. **6. Entendimento diverso implicaria prestigiar a atuação ilegal da Administração Pública, permitindo a cobrança de créditos prescritos há décadas sob o pretexto de preclusão do direito de defesa do contribuinte. Violação aos princípios da segurança jurídica, da legalidade, do devido processo legal material e da proteção da confiança legítima.** 7. O IPTU é tributo sujeito a lançamento de ofício, cuja notificação se aperfeiçoa com o envio do carnê ao endereço do contribuinte, presumidamente em 1º de janeiro de cada exercício, nos termos da Súmula 397 do STJ. 8. Tema 980 do STJ. O prazo prescricional do IPTU inicia-se no dia seguinte ao vencimento da exação. Parcelamento de ofício não interrompe a prescrição. Créditos referentes aos exercícios de 2003 a 2005 cujo quinquênio se exauriu muito antes da cobrança administrativa realizada em 2016. Art. 174 do CTN. 9. Ausência de Certidão de Dívida Ativa (CDA) nos autos. Ausência de prova de ajuizamento tempestivo de execuções fiscais ou de causas suspensivas ou interruptivas da prescrição. Descumprimento dos requisitos do art. 202 do CTN. Inexistência de título executivo hígido. Ônus probatório do qual a municipalidade não se desincumbiu ao declarar não possuir outras provas a produzir. Art. 373, II, do Código de Processo Civil. 10. Prescrição tributária como causa de extinção do crédito. Art. 156, V, do CTN. Uma vez exaurida a obrigação, qualquer ato administrativo posterior que pretenda reavivá-la



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



padece de nulidade absoluta por carência de substrato material. 11. Matéria de ordem pública que pode ser declarada a qualquer tempo enquanto persistir a cobrança indevida, não se sujeitando a prazos que visem convalidar o que a lei já extinguiu. 12. Manutenção da sentença de procedência. Majoração dos honorários advocatícios em sede recursal, nos termos do art. 85, § 11, do CPC. DESPROVIMENTO DO RECURSO.” (TJ-RJ - APELAÇÃO: 00642698120168190002, Relator: Des(a). FERNANDO CESAR FERREIRA VIANA, Data de Julgamento: 03/03/2026, SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 09/03/2026)

Ademais, na hipótese sob julgamento, verifica-se circunstância processual excepcional: diante da inércia do exequente (Município) em instruir adequadamente a execução forçada com a juntada do feito administrativo indispensável à defesa, **o próprio juízo da execução proferiu decisão preclusa em 27/02/2023 determinando a devolução do prazo para a oposição de embargos.**

A referida decisão interlocutória gerou para a executada uma inquestionável **situação de confiança legítima**, tutelada pelos princípios da boa-fé processual e da cooperação (artigo 5º e artigo 6º do CPC).

Não se mostra juridicamente condizente com a lealdade processual que o Poder Judiciário restitua e devolva expressamente o prazo de defesa para a parte em 2023 e, após o protocolo tempestivo da peça defensiva de acordo com os prazos restabelecidos, profira sentença declarando que a referida pretensão de se defender já se encontrava prescrita desde o ano de 2019 ou 2020.

A eficácia preclusiva das decisões interlocutórias e a vedação ao comportamento contraditório (*venire contra factum proprium* processual) do próprio órgão julgador fulminam a tese extintiva adotada na origem.

Afastada, pois, a prejudicial de prescrição fundada no Tema nº 229 do STJ e no Decreto nº 20.910/1932.





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



Superada a prejudicial de prescrição, passa-se ao exame da alegada nulidade da sentença por cerceamento de defesa, decorrente do julgamento antecipado do mérito sem a realização da prova técnica requerida pela parte embargante.

A controvérsia posta nos autos não se limita à análise de matéria puramente de direito ou à simples verificação documental, mas envolve questão eminentemente fático-técnica, consistente na suposta realização de obras irregulares e alteração de uso do imóvel localizado na Avenida Atlântica, nº 1130, em Copacabana, fato que ensejou a lavratura dos autos de infração que deram origem aos créditos executados.

A embargante sustenta, com base em documentos técnicos, inclusive “habite-se” parcial e elementos administrativos pretéritos, que a estrutura física do edifício, especialmente sua alvenaria e configuração arquitetônica, não sofreu alterações desde o ano de 1999, alegando, ainda, que as autuações administrativas se basearam em presunções da fiscalização municipal, sem a realização de vistoria física contemporânea apta a comprovar a efetiva execução de obras após o período indicado. De seu turno, o Município defende a validade dos autos de infração, apoiando-se na presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos.

Nesse contexto, evidencia-se a existência de controvérsia que demanda a verificação empírica da realidade física do imóvel, o que ultrapassa a simples análise documental e exige a incidência de conhecimentos técnicos especializados próprios da engenharia civil, notadamente para aferir se houve, de fato, a realização de intervenções estruturais no período indicado pela fiscalização e quais elementos objetivos embasaram as autuações administrativas.

Com efeito, a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos possui natureza relativa (*juris tantum*), admitindo prova em contrário, incumbindo ao administrado a possibilidade de infirmá-la por meio dos instrumentos probatórios adequados. O exercício desse direito probatório





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



insere-se no âmbito das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Por sua vez, o artigo 464 do Código de Processo Civil dispõe que a prova pericial é cabível sempre que a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico, hipótese que se amolda de forma evidente ao caso concreto, no qual se discute a existência de intervenções físicas em edificação urbana.

Nessas circunstâncias, o indeferimento da prova pericial de engenharia, expressamente requerida e devidamente justificada pela parte, seguido do julgamento antecipado de improcedência sob o fundamento de ausência de comprovação dos fatos alegados, configura inequívoco cerceamento de defesa.

Tal proceder inviabiliza o pleno exercício do contraditório substancial, na medida em que impede a parte de produzir prova essencial à demonstração de suas alegações, transferindo-lhe, paradoxalmente, o ônus de provar fato que o próprio Juízo impossibilitou de ser demonstrado.

A esse respeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que caracteriza cerceamento de defesa a hipótese em que o magistrado indefere a produção de prova requerida e, posteriormente, julga a demanda em desfavor da parte sob o argumento de insuficiência probatória, conforme se verifica do seguinte precedente:

“PROCESSUAL CIVIL. JULGAMENTO ANTECIPADO. INDEFERIMENTO DE PROVAS. CERCEAMENTO DE DEFESA CASO CONCRETO. OCORRÊNCIA. 1. Configura cerceamento de defesa o procedimento adotado pelo magistrado que indefere o pedido de produção de provas oportunamente especificadas e, na sequência, julga improcedente o pedido exatamente por falta de comprovação do alegado. Precedentes. 2. Hipótese em que o magistrado julgou antecipadamente improcedente ação





indenizatória, por ausência de provas, mas não permitiu a sua produção devidamente requerida. 3. Agravo interno não provido” (STJ - AgInt no AREsp: 1406156 SP 2018/0313882-5, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 28/06/2021, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/07/2021)

Dessa forma, se reconhece o argumento do apelante que fundamenta a nulidade da sentença, notadamente quando a controvérsia demanda elucidação técnica e a prova pericial se revela necessária à adequada formação do convencimento judicial.

No mesmo sentido:

“APELAÇÃO CÍVEL. Desapropriação indireta. Cerceamento de defesa. Necessidade de prova pericial. Sentença anulada. Recurso de apelação provido. Trata-se de ação de indenização por desapropriação indireta proposta em face do Município de Nova Iguaçu, alegando invasão e apossamento pelo ente público de fração de imóvel sem o devido processo legal e sem justa indenização prévia. A não realização da prova pericial constitui cerceamento de defesa, pois impede a comprovação cabal da extensão do dano e do valor da indenização justa, conforme dispõe a Constituição Federal, artigo 5º, XXIV, e o Decreto-Lei nº 3.365/41, artigo 14. Precedentes do TJRJ. DADO PROVIMENTO AO RECURSO para DECLARAR NULA A SENTENÇA, determinando o retorno dos autos à primeira instância para a realização da prova pericial.” (TJ-RJ - APELAÇÃO: 08290383620228190038 202500112631, Relator.: Des(a). MARIA AGLAE TEDESCO VILARDO, Data de Julgamento: 08/04/2025, DECIMA CAMARA DE DIREITO PUBLICO, Data de Publicação: 28/04/2025)

“APELAÇÃO CÍVEL - ERROR IN PROCEDENDO - INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE PRODUÇÃO DE PROVA - JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - CERCEAMENTO DE





DEFESA CONFIGURADO - ANULAÇÃO DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE. Configura cerceamento de defesa o indeferimento da realização de provas requerida pela parte autora, com o fito de comprovar suas alegações, e o pedido é julgado improcedente por descumprimento do ônus probatório. Anulação da sentença que se impõe, por violação às garantias constitucionais, uma vez que a produção de prova documental foi dispensada pelo julgador. A realização das provas postuladas revela-se essencial para o esclarecimento de matéria relevante, e decisiva para o julgamento da lide. Precedentes. Nulidade da sentença.” (TJ-RJ - APELAÇÃO: 00161180920208190014 202400102258, Relator: Des(a). EDSON AGUIAR DE VASCONCELOS, Data de Julgamento: 30/04/2024, PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO, Data de Publicação: 03/05/2024)

Assim, ao indeferir a prova pericial requerida, cujo objeto consistia justamente na verificação da existência ou inexistência das supostas obras irregulares e, ainda assim, julgar a improcedência dos embargos sob o fundamento de ausência de prova técnica apta a infirmar a presunção do ato administrativo, o Juízo de origem incorreu em error in procedendo, impondo à parte embargante um ônus probatório cujo cumprimento restou inviabilizado pela própria condução do processo.

Assim, resta consolidado o argumento da Apelante que fundamenta a nulidade da sentença. Quando a controvérsia demanda a elucidação empírica de fatos técnicos edilícios e a prova pericial de engenharia civil se revela necessária à adequada formação do convencimento judicial, o julgamento antecipado não se apresenta como faculdade discricionária do magistrado, mas como cerceamento intolerável.

A rejeição da dilação probatória técnica sob a alegação genérica de "suficiência documental" constitui patente nulidade, impondo-se a desconstituição do julgado singular para que a realidade fática do imóvel da





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Nona Câmara de Direito Público



Avenida Atlântica, nº 1130, seja devidamente esmiuçada sob o crivo do contraditório judicial e do conhecimento especializado de perito do juízo.

Diante de tais circunstâncias, impõe-se a desconstituição da sentença, com o retorno dos autos à origem para a reabertura da fase instrutória, a fim de que seja realizada prova pericial de engenharia, assegurando-se às partes o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Ante o exposto, voto no sentido de **CONHECER** do recurso de apelação e **DAR-LHE PROVIMENTO**, para afastar a prejudicial de prescrição reconhecida na sentença recorrida, anular a r. sentença de ID 408, por cerceamento de defesa, e determinar o retorno dos autos ao Juízo de origem, a fim de que seja reaberta a fase instrutória, com a realização de prova pericial de engenharia, restando prejudicada a análise das demais questões suscitadas, inclusive a alegada nulidade de citação, que deverá ser reapreciada pelo Juízo a quo à luz da instrução probatória.

Local, data e assinatura lançados digitalmente.

JOSÉ CLAUDIO DE MACEDO FERNANDES
Desembargador Relator

